

La legislazione regionale sull'accesso all'impiego pubblico tra ambizioni di autonomia e convergenza su obiettivi condivisi dal legislatore statale*

di **Gianluca Fasano** – *Tecnologo istituto di Ricerca ISTC - CNR*

ABSTRACT: Yet another area, this time that of the scrolling of competition rankings for access to regional employment, shows that the divisive scheme of matters, adopted with the 2001 reform to divide the competence between different levels of government, risks weakening the effectiveness of public action towards the achievement of general interest objectives. For this reason, the Court extends the scrutiny on the concrete exercise of the regional power to organize personnel "*in vista di specifiche finalità*", evaluating its consistency with the objectives designed by the state legislator and assigning relevance to those elements of co-decision that can express a guarantee sealing of the polycentric system resulting from the modification of Title V.

SOMMARIO: 1. La questione di legittimità costituzionale sottoposta alla Corte nel quadro della disciplina sullo scorrimento di graduatorie per l'accesso al pubblico impiego. – 2. La disciplina delle graduatorie concorsuali alla luce del sistema di riparto delle competenze legislative. – 3. Il principio di buon andamento e imparzialità nel reclutamento del personale dipendente della pubblica amministrazione. – 4. Conclusioni.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

1. La questione di legittimità costituzionale sottoposta alla Corte nel quadro della disciplina sullo scorrimento di graduatorie per l'accesso al pubblico impiego

Con la sentenza n. 126 del 2020, la Corte costituzionale ha risolto il giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso gli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38, disposizioni dettate nell'ambito delle misure urgenti per il rafforzamento della politica attiva per il lavoro e che intervengono sulla disciplina dello scorrimento delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego.

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle previsioni normative impugnate (gli artt. 1, comma 3, e 2), le quali consentono di reclutare il personale regionale mediante lo scorrimento delle graduatorie in deroga alle previsioni della Legge di Bilancio 2019¹, con cui il legislatore statale aveva espresso un *favor* per il reclutamento mediante concorso pubblico. In particolare, l'art. 1, comma 3, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 affida all'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI) la gestione di un piano triennale di reclutamento, finalizzato al rafforzamento dei centri per l'impiego, consentendo «*lo scorrimento delle graduatorie per il reclutamento di personale approvate a far data dal 1° gennaio 2019*». L'art. 2 della citata legge regionale autorizza la Regione, gli enti dipendenti, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale a procedere allo scorrimento delle graduatorie approvate a far data dal 1° gennaio 2019.

Entrambe le citate disposizioni, sia l'art. 1, comma 3, che l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 38 del 2019, sono state emanate dal legislatore regionale espressamente «*in deroga alle previsioni dell'art. 1, comma 361, della legge 30 dicembre 2018, n. 145*», norma che consentiva di utilizzare le graduatorie dei concorsi al solo scopo di coprire i posti messi a concorso e «*quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori*».

¹ Si anticipa che l'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, ha previsto l'abrogazione dell'art. 1, comma 361, legge n. 145/2018 (Legge di Bilancio per il 2019).

Per giungere a tale decisione, la Corte anzitutto ripercorre l'evoluzione della normativa statale sulle graduatorie concorsuali, nella parte in cui si interseca con le previsioni adottate dal legislatore regionale.

L'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018 (legge di Bilancio per il 2019), nella sua formulazione originaria, prevedeva che le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, fossero «*utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso*»², fermo restando il termine di vigenza sancito dall'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001³.

Così facendo il legislatore ha realizzato una sostanziale inversione del rapporto tra l'indizione di un nuovo concorso e l'opzione per lo scorrimento della graduatoria preesistente ed efficace, posto che quest'ultima modalità di reclutamento rappresentava ormai la regola generale, sulla scorta di un insegnamento giurisprudenziale ormai consolidato⁴, mentre l'indizione del nuovo concorso costituiva l'eccezione e richiedeva un'apposita e approfondita motivazione.

Tuttavia, già all'indomani dell'emanazione della legge di bilancio 2019, il legislatore è dovuto intervenire temperando gli effetti prodotti dalla novella sulle dinamiche assunzionali delle pubbliche amministrazioni, introducendo, con sistematica costanza, deroghe ed accomodamenti volti ad accompagnare il *revirement*.

E così, la previsione in esame venne mitigata con la possibilità di avvalersi delle graduatorie anche per la copertura dei posti «*che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di*

² Non tutto il personale del pubblico impiego era assoggettato a tali restrizioni, ne era escluso, ad esempio, il personale scolastico, inclusi i dirigenti, e il personale delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, oltre che il personale educativo degli enti locali (art. 1, comma 366, della legge n. 145 del 2018, smi.).

³ Nella nuova formulazione ad opera dell'articolo 1, comma 149, della legge n. 160 del 2019, il citato art. 35, comma 5-ter, così recita: «*Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di due anni dalla data di approvazione*».

⁴ L'orientamento della giurisprudenza amministrativa si era consolidato attorno al principio di favore verso lo scorrimento delle graduatorie. Il Consiglio di Stato, con la sentenza in Adunanza Plenaria n. 14 del 28 luglio 2011, aveva sancito che l'utilizzazione delle graduatorie vigenti doveva esser preferita rispetto all'adozione di una nuova procedura concorsuale, salvo che l'Amministrazione dimostrasse, puntualmente e con motivazione congrua, l'esistenza di ragioni a sostegno della scelta di attivare un nuovo concorso. In tal senso, *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 27 agosto 2014, n. 4361; Cons. Stato 27 dicembre 2013, n. 6247; Cons. Stato, Sez. V, 31 luglio 2012, n. 4329.

merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori»⁵.

Altre deroghe vennero inserite con riferimento a determinate categorie di personale. Ad esempio, per quel che rileva nella presente indagine, le «*procedure concorsuali per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale*», restavano assoggettate alle limitazioni d'uso delle graduatorie solo a decorrere dal 1° gennaio 2020 (art. 1, comma 365, secondo periodo, della legge n. 145 del 2018)⁶. Inizialmente, invece, tali stringenti limiti all'utilizzo delle graduatorie dei pubblici concorsi erano previste per le «*graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge*», vale a dire a decorrere dal 1° gennaio 2019, ex art. 1, comma 365, della legge n. 145 del 2018.

Ulteriori deroghe vennero introdotte per le procedure concorsuali finalizzate ad assunzioni di personale da destinare ai centri per l'impiego, nei confronti del quale il legislatore aveva differito l'operatività del limite a decorrere dal 1° luglio 2019⁷.

Da ultimo, a decorrere dal 1° gennaio 2020, il limite all'utilizzo delle graduatorie vigenti previsto dalla norma interposta (art. 1, co. 361, legge n. 145 del 2018) è stato abrogato, ancora una volta con legge di Bilancio dello Stato⁸.

Ciò nonostante, l'interesse per la decisione in commento non si affievolisce, trattandosi di un'occasione per chiarire il rapporto esistente tra i differenti livelli di governo nella materia in esame. Infatti, a fronte dell'eccezione della Regione, che proprio in forza di tale ultima previsione abrogativa aveva eccepito la sopravvenuta carenza di interesse e la cessazione della materia del contendere, la Corte ha ritenuto di dover entrare nel merito della questione, poiché essendo contestato in radice il potere della Regione di legiferare in merito alle graduatorie concorsuali non si poteva ritenere che fosse «*venuto meno l'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri a ottenere una pronuncia di questa Corte*»⁹.

⁵ Modifica introdotta dall'art. 14-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, inserito dalla legge di conversione 28 marzo 2019, n. 26.

⁶ Disposizione aggiunta dall'art. 9-bis, comma 1, lettera a, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante «*Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*», inserito dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12.

⁷ Art. 12, comma 8-ter, del d.l. n. 4 del 2019, inserito dalla legge di conversione n. 26 del 2019.

⁸ Cfr. *supra* nt. 1.

⁹ Sent. in commento (n. 126 del 2020), *Considerato in diritto*, par. 3.

Il giudizio si è concluso con una dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni regionali (gli artt. 1, comma 3, e 2), per le ragioni di seguito analizzate.

2. La disciplina delle graduatorie concorsuali alla luce del sistema di riparto delle competenze legislative

Per giungere a tale conclusione la Corte costituzionale ha operato una previa ricostruzione del riparto di competenze legislative con riferimento alla disciplina dello scorrimento delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego regionale¹⁰.

In effetti, il Governo riteneva che le disposizioni impugnate fossero invasive della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «*ordinamento civile*» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), che includerebbe anche la disciplina delle graduatorie concorsuali, in quanto preordinate all'instaurazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Inoltre, la competenza legislativa esclusiva dello Stato sarebbe lesa anche sotto altro profilo, quello inerente alla materia «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), posto che a tale ambito materiale apparterebbe anche la determinazione dei limiti soggettivi di efficacia delle graduatorie, che il legislatore statale provvederebbe a fissare nell'esercizio della sua funzione di garanzia dell'unitarietà e uniformità dell'ordinamento.

Al fine di tracciare i confini della materia «*ordinamento civile*», in cui si esplica la potestà esclusiva Statale ex art. 117, co. 2 lett l) Cost., la Corte procede con una prima differenziazione sulla base del parametro temporale della costituzione del rapporto di lavoro, di modo da individuare rispetto ad esso due fasi distinte, quella antecedente e quella successiva. Ebbene, nella fase

¹⁰ Per quanto attiene, invece, ai concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali non si pone un problema di riparto di competenze essendo la regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi di competenza esclusiva statale per via della riserva «*ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*», sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. (sentenza n. 380 del 2004, *Considerato in diritto*, par. 3.2). A commento della menzionata decisione cfr. G. BOTTINO, *L'accesso agli impieghi pubblici ed i "confini" dell'organizzazione amministrativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, num. 6, 4190; R. SALOMONE, *Titolo V della Costituzione e lavoro pubblico privatizzato: i primi orientamenti della Consulta*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2004, num. 6, 1147.

antecedente al sorgere del rapporto di lavoro vengono in gioco prevalenti profili “pubblicistico-organizzativi” la cui regolamentazione rientra nell’ambito della materia ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, di competenza regionale¹¹.

In tale prospettiva, la disciplina sul reclutamento per l’accesso all’impiego regionale¹², e quindi la regolamentazione delle graduatorie che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive del personale¹³, è attratta alla competenza legislativa residuale della Regione¹⁴.

Diversamente, nella fase successiva alla costituzione del rapporto di lavoro vengono in rilievo i profili privatizzati del rapporto d’impiego di talché la materia «*ordinamento civile*» assume tutta la sua forza attrattiva in favore del legislatore statale e della sua competenza esclusiva¹⁵.

Un precedente in termini è dato dalla recente sentenza n. 77 del 2020¹⁶, resa nel giudizio avviato dalla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste che lamentava la lesione delle prerogative regionali, con cui la Corte ha escluso che le prescrizioni contenute nell’art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018 dispiegassero effetti nei confronti delle Regioni. Queste, in quanto titolari della citata competenza residuale derivante dell’art. 117, quarto comma, Cost., possono definire le regole di accesso all’impiego regionale e di utilizzo delle relative graduatorie concorsuali in piena autonomia, compiendo le scelte discrezionali più appropriate¹⁷. Beninteso, l’autonomia regionale deve esser pur sempre guidata dal rispetto dei vincoli derivanti dai principi costituzionali del buon andamento, dell’imparzialità e del coordinamento della finanza pubblica¹⁸.

¹¹ Il quadro dell’ordinamento formale consegna alle Regioni una competenza legislativa esclusiva nella materia “*ordinamento e organizzazione amministrativa*”, limitatamente a quanto attiene alla propria organizzazione per effetto del combinato disposto dagli artt. 117, co. 2, lett g), co. 4, e 123, co. 1, Cost.

¹² Sentenza n. 191 del 2017, *Considerato in diritto*, par. 5.4 e sentenza n. 251 del 2016, *Considerato in diritto*, par. 4.2.1.

¹³ Sentenza n. 241 del 2018, *Considerato in diritto*, par. 4.

¹⁴ La Corte è costante nell’affermare che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è preclusa allo Stato e spetta alla competenza residuale delle Regioni: sentenza n. 2 del 2004, sentenza n. 149 del 2012, *Considerato in diritto*, par. 4.2. In dottrina si veda F. GHERA, *Il lavoro alle dipendenze delle Regioni alla luce del nuovo art. 117 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, num. 1, 44.

¹⁵ In proposito la Corte, con sentenza n. 25 del 2020, ha di recente ribadito che sono ascrivibili alla materia «*ordinamento civile*» quegli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (*ex multis*, sentenze n. 32 del 2017, n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015).

¹⁶ *Considerato in diritto*, punto 4.3.1.

¹⁷ La Corte ha ribadito che la normativa che esplica efficacia sulla fase anteriore all’instaurazione del contratto di lavoro incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell’organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive (sentenze n. 235 del 2010 e n. 241 del 2018). In dottrina si veda B. DI GIACOMO RUSSO, *Autonomia legislativa regionale, concorso pubblico e costituzione amministrativa nella giurisprudenza costituzionale*, in *ADL: argomenti di diritto del lavoro*, 2011, num. 3, 546.

¹⁸ Sentenza n. 380 del 2004, *Considerato in diritto*, punto 3.2.

Quanto all'ulteriore censura mossa dal Governo circa la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost., la Corte è approdata ugualmente ad una decisione di non fondatezza.

La difesa statale incentra la specifica censura riconducendo la disciplina sullo scorrimento delle graduatorie di concorsi all'ambito della semplificazione amministrativa, e dunque nei cd. LEP (*livelli essenziali delle prestazioni*), nel tentativo di attrarla in un ambito materiale in cui il legislatore statale deve poter dettare norme uniformi per l'intero territorio nazionale, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

In dottrina e giurisprudenza sono state coniate diverse locuzioni per classificare siffatta materia: «*materie trasversali*», «*materie-non materie*», «*materie-obiettivo*» e «*materie-valore*»¹⁹. Tutti tali termini sono stati creati per indicare quegli ambiti materiali che, non possedendo confini precisi, vengono valorizzati sul piano finalistico, di guisa che la relativa competenza possa intersecare una pluralità di materie e, quindi, interferire su ambiti di competenza concorrente o residuale delle regioni.

Ma, proprio per il suo carattere trasversale, la competenza sui cd. LEP comprime in misura apprezzabile l'autonomia legislativa delle Regioni e non può essere invocata «*se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011, punto 5.2. del Considerato in diritto)*»²⁰.

In definitiva, la disciplina della semplificazione amministrativa non può essere assimilata alla regolamentazione delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego regionale,

¹⁹ Con riferimento a tali materie sono stati coniatati in dottrina i termini di *materie-funzioni*, *materie-valori* e «*materie-non materie*», quest'ultima di A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost.* 2003, p. 15 ss.; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, 461 ss.; G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo*, Giuffrè, Milano 2005, 181 ss. In giurisprudenza si veda C. Cost., sent. n. 10/2010, n. 14/2004, n. 282/2002.

²⁰ Sent. in commento (n. 126 del 2020), *Considerato in diritto*, par. 6

poiché essa è contraddistinta dalla sussistenza di una specifica prestazione a beneficio dei cittadini, laddove la regolamentazione sull'accesso all'impiego regionale attiene alla potestà regionale di organizzare il proprio personale, ambito in cui non è ipotizzabile il ricorrere di un'esigenza di uniformità sull'intero territorio nazionale.

3. Il principio di buon andamento e imparzialità nel reclutamento del personale dipendente della pubblica amministrazione

Terminata la disamina delle censure formulate nei termini dell'invasione di una competenza esclusiva statale (sull'*an*), lo scrutinio della Corte prosegue sul piano eminentemente sostanziale, indagando la disciplina regionale, e così l'esercizio dell'autonomia derivante dalla citata competenza regionale residuale, alla stregua dei principi sanciti dagli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost. (sul *quomodo*).

Il Governo censurava gli artt. 1, comma 3, e 2, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019, perché in contrasto con il dettato costituzionale che impone l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso, in condizioni di eguaglianza, così da salvaguardare il buon andamento e l'imparzialità.

Ebbene, a tal proposito, può richiamarsi il consolidato adagio della Corte secondo cui il concorso è la «*forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni*»²¹ rappresentando una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti. In detta prospettiva, il concorso pubblico è garanzia di democraticità dell'amministrazione pubblica, consentendo a tutti i cittadini, in posizione di eguaglianza sostanziale, di partecipare all'esercizio delle funzioni pubbliche.

²¹ Sent. n. 363 del 2006. In dottrina si veda P. COSMAI, *La giurisprudenza in materia di accesso nella pubblica amministrazione*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2011, num. 5, 499; A. MARI, *Principio del concorso pubblico e legislazione regionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, num. 11, 1199.

Il concorso, inoltre, è un «*meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione*»²² e buon andamento, poiché il reclutamento dei dipendenti in base al merito si riflette, migliorandole, sulle prestazioni rese dalle pubbliche amministrazioni ai cittadini.

Infine, esso garantisce il rispetto del principio di imparzialità, nel senso che esclude un reclutamento in base a criteri di appartenenza politica e rappresenta «*il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione*»²³.

Ciò nondimeno, l'obiezione statale in merito alla violazione della regola sull'accesso ai pubblici impieghi mediante pubblico concorso viene agevolmente superata dalla Corte rimarcando l'evidenza che lo scorrimento presuppone che un concorso, dalla cui graduatoria efficace poter attingere, sia stato già esperito. In quanto epilogo di una procedura concorsuale, lo scorrimento non conduce a una deroga del pubblico concorso, pur consentita dall'art 97, terzo comma, Cost., né si pone in antitesi con esso, assicurando in ogni caso che la provvista di personale si realizzi nel rispetto del principio di buon andamento e di imparzialità.

Sotto tale ultimo profilo, la Corte precisa che lo scorrimento delle graduatorie, in linea generale, consente all'amministrazione di far fronte in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze sopravvenute di personale, per cui esso non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., anzi costituisce «*una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, nell'esercizio della competenza legislativa regionale (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto)*»²⁴. Inoltre, la compatibilità con detti principi discende dalle limitazioni a cui viene assoggettato lo scorrimento delle graduatorie, inerenti al rigoroso rispetto dell'ordine di merito, alla durata di efficacia delle graduatorie, alla corrispondenza tra i profili professionali ricercati, alla inesistenza di modifiche sostanziali nel frattempo introdotte nelle prove di esame e nei requisiti di partecipazione dei concorrenti²⁵.

²² Sent. n. 205 del 2004.

²³ Sent. n. 453 del 1990.

²⁴ Sent. in commento (n. 126 del 2020), *Considerato in diritto*, par. 7.3.

²⁵ Cfr Cons. Stato, Sez. V, 31 luglio 2012, n. 4329, secondo cui «*lo scorrimento delle graduatorie trova causa proprio nell'obiettivo di ridurre la spesa pubblica, evitando l'indizione di nuovi concorsi per il reclutamento del personale e contestualmente attua i principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, tenuto conto del costo e dei tempi per l'esperimento di procedure concorsuali, compresa la procedura di mobilità*»

Dunque, l'istituto dello scorrimento, nei termini generali sopra esposti, non si pone in contrapposizione agli interessi e valori costituzionali di cui il concorso è espressione e la scelta del legislatore per l'uno o l'altro strumento – concorso o scorrimento – è motivata da esigenze contingenti ovvero da indirizzi di natura politica.

Per tale ragione, lo scrutinio della disciplina dell'accesso all'impiego regionale deve esser condotto alla luce delle finalità ed obiettivi specifici che essa persegue e del complessivo contesto in cui si colloca. In tale ottica, la Corte rileva come *«lo scorrimento delle graduatorie non ha dunque una portata indiscriminata, ma si rivela direttamente funzionale a organizzare il reclutamento degli idonei nel modo più efficiente e sollecito, in un ambito – quello delle politiche attive del lavoro, della tutela della salute e dell'organizzazione amministrativa regionale in senso ampio – riservato a vario titolo all'autonomia della Regione, in vista di specifiche finalità, che lo stesso legislatore statale riconosce meritevoli di particolare considerazione»*.

Insomma, ai fini dello scrutinio di legittimità della legge regionale non è sufficiente far ricorso al criterio formale delle materie, dovendo assegnare rilevanza, nella prospettiva di garanzia della unitarietà del sistema costituzionale, al tangibile esercizio dell'autonomia regionale e alla sua convergenza su obiettivi e finalità condivise dal legislatore statale.

4. Conclusioni

La sentenza in esame si impone all'attenzione dell'interprete non tanto per lo specifico e peculiare problema affrontato e risolto, derivante dalle note criticità del criterio di riparto delle competenze legislative fondato sulle etichette materiali²⁶, ma soprattutto perché pone in luce la

²⁶ La Corte ha stigmatizzato il criterio di riparto per materie avvertito come troppo rigido per la tenuta del sistema, tanto da richiedere l'introduzione di elementi che ne consentissero una lettura dinamica. Si veda, in tal senso, sent. n. 303 del 2003, in cui si richiamano principi volti a *«introdurre in esso [l'art. 117 Cost.] elementi di dinamicità intesi ad attenuare la rigidità nel riparto di funzioni legislative ivi delineato»*, nonché sent. n. 31 del 2006 secondo cui *«E' compito della giurisdizione di costituzionalità mantenere un costante equilibrio dinamico tra i due sistemi, perché le linee di ripartizione tracciate dalla Costituzione siano rispettate nel tempo, pur nel mutamento degli strumenti organizzativi che lo Stato e le Regioni sceglieranno via via di adottare per conseguire i propri fini nel modo ritenuto più adatto, secondo i diversi indirizzi politici e amministrativi»*. È celebre, inoltre, la definizione di "pagina bianca" di L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 3/1971, 3 ss., spec. 39, con cui l'autore sottolinea che la materia sia un concetto insoddisfacente. Per un'analisi

tendenza della Corte ad attribuire rilevanza a quegli elementi di cooperazione tra i differenti livelli di governo che possano esprimere la tenuta dell'assetto policentrico risultante dalla modifica del Titolo V²⁷.

Sciolto il dubbio sull'esatto perimetro della materia «*ordinamento civile*», entro cui si gioca e si esaurisce la competenza esclusiva dello Stato, e ricondotta la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale alla materia innominata dell'organizzazione amministrativa delle Regioni, la Corte estende lo scrutinio sull'esercizio, in concreto, della potestà delle Regioni di organizzare il personale «*in vista di specifiche finalità, che lo stesso legislatore statale riconosce meritevoli di particolare considerazione*».

L'autonomia regionale, dunque, viene scrutinata alla luce delle finalità che essa intende perseguire, al fine di valutarne l'assonanza con gli obiettivi specifici disegnati dal legislatore statale. Non perché vi sia, o si debba riconoscere, una prevalenza della potestà statale nella definizione dell'indirizzo politico ma poiché la natura divisiva del criterio delle materie va temperata con la ricerca di una concordanza di obiettivi, in ossequio al principio di leale collaborazione²⁸.

L'insegnamento offerto dalla sentenza in esame, secondo cui la legge regionale deve esser scrutinata alla luce «*delle finalità che essa persegue e del complessivo contesto in cui si colloca*», può esser letto alla luce di tale prospettiva. Assegnare rilevanza alla matrice finalistica, alla prevalenza del nesso funzionale che lega determinati istituti verso determinati fini ed obiettivi specifici, fa riecheggiare sullo sfondo del *decisum* quel concetto di «*politica pubblica*» dai più inteso quale programma d'azione promosso da autorità pubbliche attraverso il quale vengono perseguite soluzioni per problemi percepiti come aventi rilevanza collettiva. La peculiarità della «*politica pubblica*» è di consentire una rivisitazione del rapporto tra i differenti livelli di governo,

quantitativa annuale e pluriennale del contenzioso maturato in seguito alla legge costituzionale n. 3 del 2001 si rinvia a N. VICECONTE, P. COLASANTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, II, Milano, 2013

²⁷ Secondo la prevalente dottrina, con la modifica del Titolo V si è introdotto un sistema istituzionale policentrico in cui vengono posti sullo stesso piano Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, i quali, tutti assieme, contribuiscono a costituire la Repubblica. Si veda, in proposito, G. ROLLA, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quad. reg.*, 2004, 633, il quale ritiene che ciascun livello di governo rappresenti «*una componente necessaria dell'ordinamento repubblicano*».

²⁸ «Il problema maggiore appare non tanto quello del "riparto" della funzione legislativa fra Stato e Regioni (riparto che comunque va assicurato nel pieno rispetto del Titolo V), quanto quello di garantire una piena collaborazione fra i diversi legislatori operanti nell'ordinamento repubblicano» U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 6/2004, 1261.

non più incentrato sullo schema della enumerazione divisiva delle materie bensì su di un principio di codeterminazione di scelte pubbliche²⁹.

La lettura qui proposta consente di accordare all'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, al di là del ruolo di mero contrassegno di una materia competenziale, una dimensione di componente della «*politica pubblica*», nell'ambito della quale le autonomie possono intervenire con disposizioni più aderenti alle proprie realtà organizzative e che tengano conto delle specificità funzionali e strutturali, anche sul piano dimensionale, di ogni singolo ente realizzando una effettiva “*codecisione*” quale espressione della leale collaborazione tra stato e regioni.

²⁹ «*Le politiche pubbliche sono rivolte ad obiettivi, si svolgono per programmi, mentre le materie sono etichette che contrassegnano settori, ambiti, argomenti destinati ad essere oggetto di una disciplina. Le politiche pubbliche sollecitano a impiegare tutti gli strumenti utili alla soluzione del problema affrontato, quale sia la materia in cui ognuno di essi è collocato*», R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di) *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, 2014, 20 ss.